

# Il processo italiano di costruzione ed attuazione della Youth Guarantee

MASSIMO DE MINICIS E MANUEL MAROCCO<sup>1</sup>

## 1. La disoccupazione giovanile in Europa. Il caso Italiano

La disoccupazione giovanile in Europa ha assunto un andamento crescente alla fine degli anni Novanta. Malgrado i numerosi interventi comunitari, da ultimo, caratterizzati da forti investimenti sull'innalzamento del capitale umano e l'invito a promuovere sistemi di sicurezza sociale ispirati alla flexicurity<sup>2</sup>, non è stato possibile frenare il suo drammatico incremento, ulteriormente aggravato dalla crisi economica del 2008.

Dall'inizio della crisi economica, il tasso di disoccupazione giovanile, definito come il rapporto tra il numero dei giovani disoccupati (di età compresa fra

<sup>1</sup> Ricercatori Isfol. Pur essendo frutto di un lavoro comune il paragrafo 1 e 3 sono da attribuirsi a M. De Minicis e il paragrafo 2 a M. Marocco.

<sup>2</sup> Guardando agli ultimi venti anni di «strategie» per il mercato del lavoro dell'Unione europea, potremmo individuare tre fasi distinte. La prima, che dal punto di vista cronologico va dall'introduzione del Libro Bianco di Delors del 1993 al lancio della Strategia europea per l'occupazione del 1997, è quella caratterizzata dall'introduzione di processi di riforma volti a incrementare la flessibilizzazione del mercato del lavoro in un più ampio contesto di innovazione dei sistemi di welfare. La seconda, databile dal 1997 al 2007, anni in cui ha dominato il concetto di flexicurity con la sua ambizione a trovare il punto di equilibrio, o meglio di trade off, tra la flessibilizzazione del mercato del lavoro di stampo neoliberista e una rete di sicurezza strettamente ancorata al sistema di welfare caratteristico del nostro continente. La terza fase, iniziata alla fine del 2007 e coincide con l'imponente crisi economica tuttora in corso, vede lo spostamento dell'attenzione della Commissione europea verso la necessità di ottimizzare le competenze dei singoli, lungo tutto l'arco della loro vita lavorativa. Attraverso il concetto di welfare state «attivo» le politiche per l'occupazione possono essere incentrate maggiormente sui processi di transizione tra periodi di occupazione e periodi di formazione. ROSATI S.D., *Dalla flexicurity alla mobication*, Osservatorio ISFOL, anno II, n. 4/2012.

i 15 e i 24 anni) e la forza lavoro nella stessa fascia d'età, ha registrato un aumento considerevole nell'area dell'euro. Dal 15% circa nel 2007 è schizzato al 24% nel 2013<sup>3</sup>.

Attualmente lo Stato membro con il minor tasso di disoccupazione giovanile è la Germania (7,7% a settembre 2013), mentre quello con il tasso più elevato è la Grecia (57,3% nel luglio 2013)<sup>4</sup>. La disoccupazione giovanile presenta i suoi massimi livelli nei Paesi dell'Europa mediterranea in particolare in Italia, Spagna e Grecia.

In Italia complessivamente dei 988 mila posti di lavoro in meno registrati tra il terzo trimestre del 2007 e quello del 2013, 542 mila sono stati distrutti nella fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni, equivalenti a una perdita di oltre un terzo di tutti i posti di lavoro che nel 2007 erano occupati da un giovane<sup>5</sup>. Il tasso di occupazione nella fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni è sceso conseguentemente dal 25,8% al 16,9%.

La drastica diminuzione di posti di lavoro ha ovviamente generato un consistente aumento del numero di disoccupati. Nei sei anni considerati, il numero di giovani disoccupati è cresciuto dalle 362 mila unità del III trimestre 2007 alle 605 mila di quello del 2013. In questo caso, a soffrire maggiormente della carenza di lavoro è stata la fascia di età compresa tra i 20 e i 24 anni – con un incremento del bacino dei disoccupati superiori al 45%.

Tale situazione è stata aggravata anche perché l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani è avvenuto con forme contrattuali atipiche. Nella fascia di lavoratori under 25, la quota di lavoro alle dipendenze si è mantenuta relativamente stabile nel corso dell'ultimo decennio, attestandosi attorno all'85%. Sono tuttavia profondamente mutati il carattere e le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa. Il dato più eclatante è certamente la crescita esponenziale del lavoro a tempo determinato, passato dal 29,3% al 44,5% del totale dell'occupazione<sup>6</sup>.

Un'altra dinamica negativa che la crisi ha aggravato è l'aumento dei giovani NEET<sup>7</sup>. Le esili prospettive occupazionali, le forme contrattuali precarie, unite al forte tasso di abbandono scolastico ed ad una domanda di lavoro dequalificata, hanno determinato un forte effetto scoraggiamento dei giovani. La percentuale dei giovani NEET in Italia è pari al 21,2% ed è tra la più elevate in Europa nel 2012 (vedi Fig. 1)<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Fonte, BCE, bollettini mensili.

<sup>4</sup> Fonte, Commissione europea.

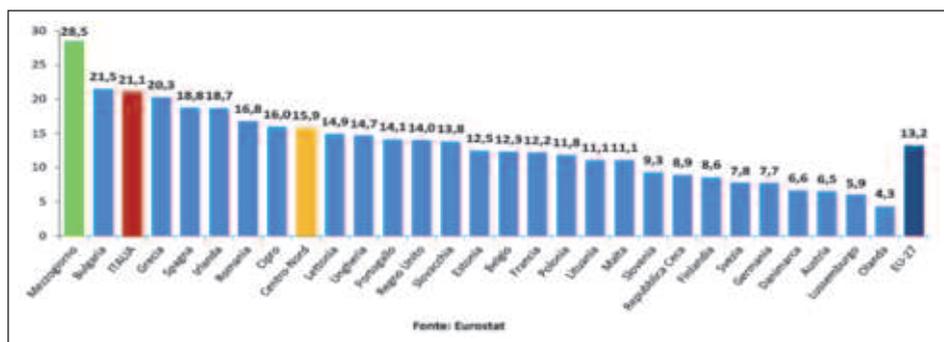
<sup>5</sup> Fonte, ISTAT - Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (Serie trimestrali).

<sup>6</sup> Garanzia Giovani 2014-2020, contributo di Union Camere, Novembre 2013.

<sup>7</sup> Non in formazione, non in istruzione, non in lavoro e neanche alla ricerca di lavoro.

<sup>8</sup> Garanzia Giovani 2014-2020, contributo di Union Camere, Novembre 2013.

Fig. 1 - Percentuale dei giovani NEET in Europa nel 2012



La situazione descritta è ulteriormente peggiorata ed all'inizio del 2014, in Italia si registra una situazione del mercato del lavoro giovanile simile a quella della fine degli Anni 70.

A gennaio 2014 il tasso di occupazione giovanile, pari al 15,6%, è diminuito di 1,5 punti rispetto allo stesso periodo nel 2013. Il numero di giovani disoccupati, pari a 690 mila, è aumentato del 6,9% rispetto a dodici mesi prima (+45 mila).

L'incidenza dei giovani disoccupati tra 15 e 24 anni sul totale dei giovani della stessa classe di età è pari all'11,5%. Tale incidenza è in aumento di 0,8 punti rispetto allo scorso anno. Il tasso di disoccupazione giovanile alla fine del 2013 è cresciuto toccando il 41,6% in aumento di quattro punti rispetto a novembre 2012. Il tasso rappresenta il valore massimo dall'inizio delle serie storiche fornite dall'Istat, ovvero dal 1977<sup>9</sup>.

Il contesto lavorativo giovanile italiano appare, così, sempre più assumere la dimensione di un sistema tendente irreversibilmente verso drammatici livelli di disoccupazione strutturali.

## 2. Invertire la tendenza: la risposta comunitaria

L'UE nel 2012 ha deciso di intraprendere una nuova azione per cercare di affrontare questa situazione. Si è deciso così di creare, all'interno del bilancio comunitario, una nuova misura diretta a intervenire immediatamente in favore dei giovani individui colpiti dalla crisi occupazionale. Tale iniziativa prende il nome di Youth Employment Initiative<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Fonte, ISTAT, Gennaio 2014, occupati e disoccupati dati provvisori.

<sup>10</sup> COM(2013) 144 def., Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile.

In questo ambito, tra l'altro, è stata promossa l'istituzione di una "Garanzia per i Giovani" (YG), che impegna gli Stati europei a «garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale». Le istituzioni comunitarie conscie dell'allarme sociale suscitato dai dati ricordati nel precedente paragrafo, quindi hanno valorizzato politiche attive (Active Labour Market Policy, Almp) e servizi per l'impiego, questi ultimi in quanto veicolo attuativo delle prime, per contrastare la disoccupazione giovanile. La Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 – che istituisce la YG – è di tutto rilievo, anche perché la stessa Garanzia costituirà, come si ricava dallo stesso documento, una delle principali linee finanziate dalla futura programmazione della politica di coesione (2014-2020) ed, anzi, la Raccomandazione contiene l'invito ad accelerare l'istituzione della stessa, sensibilizzando gli Stati ad utilizzare, a tal fine, anche i residui dell'attuale programmazione (2007-2013)<sup>11</sup>. In particolare l'iniziativa prevede uno stanziamento economico di 8 miliardi di euro di cui 6 da utilizzare subito nel biennio 2014-2015.

In sintesi la platea di riferimento individuata dalla Raccomandazione è quella dei giovani da 15-24 anni, ma si prevede che, in alcuni casi, i programmi nazionali di attuazione potranno estenderla fino di 29 anni. Si specifica inoltre che le misure in favore dei giovani da finanziare potranno consistere in:

- reinserimento in percorsi più elevati del Sistema della Formazione e/o dell'Istruzione, nel caso di *early school leavers* o di persone con scarsa qualificazione professionale;
- percorsi di inserimento personalizzati nel mercato del lavoro;
- interventi sui costi indiretti del lavoro;
- promozione della mobilità del lavoro o nella promozione di *start-up* di impresa.

Come detto, due indicazioni sembrano nel complesso ricavabili dalla ricordata Raccomandazione: la conferma del ruolo dei "servizi per l'occupazione" di infrastruttura logistica di base per l'erogazione delle Almp ideate e finanziate dalla UE e la persistente fiducia nelle misure per il miglioramento della occupabilità preventive, quale strumento di innalzamento del tasso di occupazione di particolari target soggetti.

<sup>11</sup> Il paragrafo 21 della Raccomandazione invita ad: "Avvalersi al massimo e in modo ottimale degli strumenti di finanziamento offerti dalla politica di coesione, nel prossimo periodo 2014-2020, per sostenere, se opportuno, l'istituzione dei sistemi di garanzia per i giovani in relazione alle situazioni nazionali (...). Inoltre, avvalersi al massimo delle possibilità di finanziamento ancora disponibili per il periodo di programmazione 2007-2013".

Si utilizzata volutamente il termine persistente, perché questa *policy* non costituisce una novità, né dal punto di vista del contenuto, né della metodologia implementativa e valutativa proposta. Già nel 1999 si invitavano, per l'apunto, i partner comunitari a: "Offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale"<sup>12</sup>; nel tempo – come rilevano gli stessi Considerando della Raccomandazione<sup>13</sup> – è stata solo ridotta, dal 2005, la tempistica di erogazione: da sei a quattro mesi, come quella ora richiesta dal Sistema di garanzia. Anche il meccanismo di *management by objectives* (MBO) che accompagna la Almp prescelta (l'offerta entro un termine massimo di erogazione), non rappresenta una novità. Nel complesso, resta in bocca, per così dire, il gusto di qualcosa già assaporato.

D'altro canto, il nostro ordinamento, almeno nella forma, non necessita di alcun adeguamento alla nuova misura: questa *soft law* comunitaria è stata cristallizzata in un atto di *hard law* interno già nel 2002<sup>14</sup>. Si intende riferirci al decreto legislativo n. 181/2000 più volte modificato, da ultimo dalle cd. Riforma Fornero. È, difatti, ivi previsto che i "servizi competenti" garantiscano in favore dei giovani – "almeno" – un colloquio di orientamento "entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione", nonché la "proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale" "non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione".

Addirittura, almeno con riguardo all'offerta di un colloquio di orientamento, anzi, il nostro ordinamento prevede una tempistica più ridotta di quella prevista dalla Raccomandazione comunitaria. Tuttavia è sul piano sostanziale che, invece, è rimasta del tutto elusa (per la precisione dal 2002, anno in cui è entrato in vigore il citato decreto) l'esigenza di sostenere adeguatamente e verificare l'effettiva erogazione delle misure individuate dalla Legge. Le politiche attive, infatti, hanno anche una chiara dimensione organizzativa; viene in causa cioè l'effettiva capacità degli organismi coinvolti nel, per così dire, reggere l'impatto, in termini di carichi lavorativi, professionalità e cultura, che deriva dalla personalizzazione dei servizi, che esse comportano. Inoltre, un fattore decisivo di contesto che ne influenza la concreta implementazione è, chiara-

<sup>12</sup> Così la Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999.

<sup>13</sup> Il considerando 8 ricorda che, con la Decisione 2008/618/CE, del 15 luglio 2008, era stata ridotta detta tempistica.

<sup>14</sup> Vedi l'art. 3, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 181/2000, come modificato sul punto dal d.lgs. n. 297/2002 e poi dalla l. n. 92/2012, art. 4, comma 33.

mente, «la natura e la dimensione della disoccupazione, nonché la composizione dei gruppi target delle politiche di attivazione»<sup>15</sup>; in altre parole, è necessario un diverso apporto di risorse, finanziarie ed umane, se si deve gestire l'attivazione dei disoccupati nella municipalità di Copenaghen, oppure di quelli del solo quartiere di Scampia di Napoli.

Tornando all'esame della YG europea, se proprio un elemento innovativo vuole essere colto, merita di essere segnalato che essa dovrà consistere, tra l'altro, in un'offerta "qualitativamente valida di lavoro", ovvero in "programmi di formazione di qualità" (considerando 5). Il riferimento alla nozione di qualità richiama, infatti, concetti che hanno ricevuto una consistente elaborazione in sede scientifica e da parte delle istituzioni internazionali<sup>16</sup>. Peraltro, vista l'attuale condizione asfittica del mercato del lavoro europeo, è lecito interrogarsi sulla capacità della domanda di lavoro di offrire occupazioni di qualità.

Ma soprattutto, rispetto al passato, la Raccomandazione 2013/C 120/01, fornisce indicazioni, esplicite e di maggior dettaglio, concernenti l'apparato organizzativo, che dovrebbe essere chiamato a programmare e gestire la YG. Va subito detto che tali indicazioni paiono largamente ispirate ad un recente documento della Commissione, dal titolo: Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020. Documento finale sulla strategia SPO 2020, preparato nell'ambito della iniziativa della stessa Commissione "Dialogo tra servizi pubblici per l'impiego"<sup>17</sup>.

Diversi punti della Raccomandazione possono essere richiamati in proposito.

Subito si individua nella registrazione presso un servizio occupazionale il "punto di partenza per il rilascio della garanzia" (paragrafo 1) e poi, nel complesso, gli stessi i servizi per l'occupazione sono sempre i soggetti promotori delle strategie di partnership con altri soggetti che devono essere coinvolti nella gestione della misura: i fornitori di orientamento professionale, istituti d'insegnamento e di formazione, per garantire il pieno accesso alle informazioni relative ai servizi e al sostegno in favore dei giovani (3); i datori di lavoro, per favorire l'incremento delle opportunità di occupazione, apprendistato e tirocinio (4); i servizi per l'impiego privati, istituti d'Istruzione e di Formazione, servizi di orientamento professionale, per facilitare il passaggio dalla disoccupazione, dall'inattività o dagli studi al mondo del lavoro (5). I servizi per l'im-

<sup>15</sup> Così VAN BERKEL R., *La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione - Alcune conclusioni*, in Riv.pol.soc., 1, 2005.

<sup>16</sup> Per riferimenti ed approfondimenti si veda GUALTIERI V. (a cura di), *La dimensione della qualità del lavoro*, ISFOL, I Libri del Fondo Sociale Europeo, 183, 2013.

<sup>17</sup> Vedi il sito <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=964&intPageId=1254&langId=en>.

piego, infatti, secondo una delle cd. iniziative faro a seguito della adozione della c.d. Strategia Europa 2020, devono trasformarsi in “agenzie di transizione”, favorendo ed sostenendo tutti i cittadini, non solo i disoccupati, nel corso delle varie transizioni che essi devono affrontare durante la carriera lavorativa; proprio per svolgere efficacemente tale ruolo, i servizi per l’impiego sono allora chiamati a ricercare e coordinare, attraverso apposite iniziative cooperative, tutte le competenze e le funzioni dei diversi attori presenti nel mercato del lavoro<sup>18</sup>. Le stesse indicazioni si ricavano dal già citato documento Contributo dei servizi pubblici per l’occupazione alla strategia Europa 2020, largamente ispirato al nuovo paradigma dei mercati del lavoro transizionali (*Transitional labour markets*, Tlm)<sup>19</sup>. Assai sintetizzando, tale approccio poggia su di una rappresentazione dinamica del mercato del lavoro, il quale pertanto non è considerato come statico processo di aggiustamento tra domanda ed offerta, ma frutto delle transizioni nella carriera lavorativa (a quella più tradizionale occupazione-disoccupazione, se ne affiancano altre verso detto mercato, al suo interno ed esterno e viceversa: dalla scuola al lavoro, dall’orario pieno al quello parziale, dal lavoro alle varie forme di congedo riconosciute dall’ordinamento, ecc.).

Ulteriori istruzioni operative, rivolte ai servizi occupazionali, nonché agli “altri partner che sostengono i giovani”, incidono direttamente sulle modalità di gestione del Sistema di garanzia, peraltro secondo un approccio da lungo tempo suggerito dalle istituzioni comunitarie: “orientamento personalizzato”, “progettazione individuale dell’azione”, “sostegno individuale su misura basati fin dall’inizio sul principio dell’obbligo reciproco e su un continuo *follow-up*”<sup>20</sup> (10), dovranno caratterizzare la gestione concreta della Garanzia, secondo il modello della presa in carica dell’utente.

Un’ulteriore forte indicazioni organizzativa concerne la semplificazione dell’apparato gestionale del Sistema: l’invito è a favore della identificazione di

<sup>18</sup> Secondo la COM (2010) 682 def., *Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, i servizi per l’impiego devono: “assumere un ruolo più globale di fornitori di servizi permanenti, nel campo della valutazione delle competenze, della definizione dei profili, dell’organizzazione delle formazioni, dell’orientamento professionale individuale e della consulenza ai clienti (lavoratori e datori di lavoro), facendo combaciare la domanda e l’offerta di lavoro e offrendo servizi ai datori di lavoro, nonché aiutando le persone più lontane dal mercato del lavoro a far fronte alle difficoltà che incontrano”.

<sup>19</sup> Per una ricostruzione vedi GAZIER B. - GAUTIER J., *The “Transitional Labour Markets” Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, Document de Travail du Centre d’Economie de la Sorbonne - 2009.01

<sup>20</sup> Un elemento innovativo è il riferimento esplicito al “principio dell’obbligo reciproco”, che sembra quasi riecheggiare lo strumento del cd. patto di servizio. Su questo tema sia consentito rinviare a MAROCCO M., *Teoria e prassi nell’attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, *Working paper Adapt*, 17 ottobre 2008, n. 64.

un'unica autorità pubblica incaricata di "istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori". Peraltro, la Raccomandazione, consapevole della complessità dell'assetto istituzionale presente in alcuni Paesi, invita comunque a mantenere al minimo il numero delle autorità pubbliche competenti e ad determinare tra di esse "un unico punto di contatto incaricato di comunicare alla Commissione l'esecuzione della garanzia per i giovani" (2). La semplificazione istituzionale non è solo finalizzata a consentire la valutazione della implementazione della misura, ma anche costituisce – secondo la Raccomandazione – uno snodo fondamentale per garantire un'efficace comunicazione con gli utenti della Garanzia ed, infatti, a tal fine si propone l'identificazione di: "«punti focali» comuni, ovvero un'organizzazione che garantisca il coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte, in particolare con l'autorità pubblica responsabile della gestione del sistema di garanzia per i giovani" (9).

Il ruolo dei servizi per l'impiego, insomma ne esce ulteriormente rafforzato, stante soprattutto l'approccio di Tlm, il quale, di fatto, amplia utenti e funzioni dei servizi per l'impiego, collocando questi ultimi al centro di una strategia di partnership a tutto campo. È del tutto evidente che la gestione della Garanzia sottopone – nuovamente e con maggior forza – la rete italiana dei servizi per l'impiego ad una sfida. Sfida ancora più onerosa, a causa dello stallo legislativo attorno alla soppressione/riorganizzazione delle Province ed amplificata dalla scadenza della delega in materia di riforma dei servizi per l'impiego, contenuta nella L. n. 92/2012, la quale doveva fungere da grimaldello per risolvere detto stallo.

A questa inerzia il Governo italiano ha risposto, tramite il cd. Decreto Lavoro (D.L. n. 76/2013, conv. dalla L. n. 99/2013), con l'istituzione, a titolo sperimentale, di una "Struttura di missione", provvista per l'esercizio delle sue funzioni di una seppur minima dotazione finanziaria (20 mila euro per il 2013 e 140 mila per il biennio 2014-15).

La struttura è dotata di "compiti propositivi e istruttori", non solo in materia di attuazione della YG, ma anche di promozione della "ricollocazione dei lavoratori beneficiari di interventi di integrazione salariale relativi, in particolare, al sistema degli ammortizzatori sociali cosiddetti «in deroga»". In altre parole, due dei principali target delle politiche attive – i giovani e i disoccupati/sospesi titolari di trattamenti – slittano, fino alla fine del 2015, verso tale organismo di livello centrale, il quale, d'altro canto, interviene proprio "in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego".

La sensazione che l'occasione dell'attuazione della Garanzia Giovani sia stata colta per testare un alternativo modello organizzativo è corroborata se

solo si scorrono le importanti funzioni, temporaneamente, attribuite alla stessa “struttura di missione”<sup>21</sup>. Interagendo con i diversi livelli di governo che intervengono in materia di Almp, la Struttura è chiamata a: definire “linee-guida nazionali” e “criteri per l’utilizzo delle relative risorse economiche”; indirizzare e coordinare le azioni delle strutture centrali competenti (Ministero del Lavoro e sue Agenzie tecniche); monitorare e valutare l’intero sistema italiano di progettazione ed erogazione delle politiche attive, allo scopo individuando le best practice, stipulando convenzioni, integrando i sistemi informativi, realizzando appositi rapporti di monitoraggio. Si aggiunga che, secondo le già ricordate tecniche di management per obiettivi, la Struttura fisserà anche “meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti” e potrà avanzare, in esito alla sua attività valutativa, “proposte di miglioramento dell’azione amministrativa”.

<sup>21</sup> L’art. 5, comma 2°, del Decreto Lavoro recita: “Al fine di realizzare le attività di cui al comma 1, la struttura di missione, in particolare:

- a) nel rispetto dei principi di leale collaborazione, interagisce con i diversi livelli di Governo preposti alla realizzazione delle relative politiche occupazionali, raccogliendo dati sulla situazione dei servizi all’impiego delle regioni, che sono tenute a comunicarli almeno ogni due mesi;
- b) definisce le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva mirati alle finalità di cui al medesimo comma 1, nonché i criteri per l’utilizzo delle relative risorse economiche;
- d) promuove, indirizza e coordina gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro S.p.A. e dell’ISFOL;
- e) individua le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l’adozione fra i diversi soggetti operanti per la realizzazione dei medesimi obiettivi;
- f) promuove la stipula di convenzioni e accordi con istituzioni pubbliche, enti e associazioni privati per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni;
- g) valuta gli interventi e le attività espletate in termini di efficacia ed efficienza e di impatto e definisce meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti;
- h) propone ogni opportuna iniziativa, anche progettuale, per integrare i diversi sistemi informativi ai fini del miglior utilizzo dei dati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1, definendo a tal fine linee-guida per la banca dati di cui all’articolo 8;
- i) in esito al monitoraggio degli interventi, predispone periodicamente rapporti per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con proposte di miglioramento dell’azione amministrativa;
- i-bis) avvia l’organizzazione della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale finanziata in tutto o in parte con risorse pubbliche, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi, anche utilizzando, mediante distacco, personale dei Centri per l’impiego, di Italia Lavoro S.p.A. o dell’ISFOL, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- i-ter) promuove l’accessibilità da parte di ogni persona interessata, nonché da parte del mandatario della persona stessa, alle banche dati, da chiunque detenute e gestite, contenenti informazioni sugli studi compiuti dalla persona stessa o sulle sue esperienze lavorative o formative”.

### 3. Il Piano italiano di implementazione ed attuazione della Garanzia Giovani e le azioni previste

In effetti la Struttura di missione è stata istituita ed ha iniziato ad operare dal luglio 2013 ed ha presentato il “Piano italiano per la Garanzia Giovani” alla Commissione europea a dicembre dello stesso anno.

Dal punto di vista di programmazione e rendicontazione del finanziamento comunitario, è stato deciso che la gestione del Piano italiano avvenga tramite un Programma Operativo Nazionale (PON), che vedrà le Regioni agire come Organismi Intermedi, ossia come Autorità di gestione delegate. Attualmente sono in fase di definizione le convenzioni con le Regioni, i Piani attuativi Regionali, nonché il Piano Operativo nazionale.

Secondo questo documento, per l’attuazione della YG, l’Italia ha a propria disposizione risorse complessive pari a un miliardo e 513 milioni di euro (in particolare, 567 milioni provenienti dalla YG, un pari importo a carico del FSE e un co-finanziamento nazionale, stimato intorno al 40%, di 379 milioni). Stante queste disponibilità finanziarie, si è deciso, almeno per il momento, di confermare il target 15-24 e rinviare la decisione (a 6 mesi dall’inizio del Programma) se allargare l’iniziativa fino ai giovani di età compresa tra 25 e 29 anni.

Il Piano stima anche i potenziali utenti beneficiari della YG, focalizzando l’intervento preferenzialmente sui NEET. Si tratta di una platea pari a 1.274.000 soggetti. Ampliando la popolazione di riferimento fino a 29 anni, il numero di coloro i quali non lavorano (inoccupati/disoccupati e inattivi) e non frequentano alcun corso di Istruzione o Formazione è pari, sempre secondo il Piano, a 2.254.000 unità, su un totale di 9.439.200 giovani (23,9%).

Il piano individua all’interno dei potenziali utenti due target prioritari, a seconda della registrazione o meno come inoccupati o disoccupati e classificati ulteriormente in riferimento ai percorsi formativi conseguiti.

Il primo target è rappresentato dai giovani che si registrano e non all’interno di un percorso di Istruzione o Formazione, sia con titoli formativi che senza; il secondo è costituito da giovani non occupati che abbandonano precocemente un percorso di Istruzione o Formazione (cd. *drop out*) e non si registrano, ma che cercano lavoro anche se non attivamente o sono disponibili a lavorare; anche in questo sono considerati sia quelli con o senza titoli formativi.

Il primo gruppo viene quantificato intorno alle 537.000 unità il secondo intorno alle 390.000 considerando un target di 15-24 anni.

Detti target verranno inseriti in percorsi personalizzati, il cui contenuto sarà concordato nei Piani regionali per l’attuazione del Programma nazionale. Tali percorsi presenteranno una serie di azioni a disposizione del giovane in YG a seconda delle sue esigenze e delle sue caratteristiche.

Il Piano precisa quindi le azioni che potranno essere offerte al giovane dopo la stipula di un patto di servizio e vale a dire: un'offerta di lavoro eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa; un'offerta di contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures; un periodo di tirocinio accompagnato o meno da una borsa di tirocinio; una esperienza di servizio civile retribuito; forme di inserimento o reinserimento in un percorso di Formazione Professionale o Istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente mediante anche il conseguimento di una successiva qualifica professionale; forme di accompagnamento a percorsi di start-up d'impresa ed, infine, interventi finalizzati a favorire la mobilità transnazionale.

In particolare le offerte di lavoro dovranno essere individuate dai soggetti pubblici e privati già operanti nei diversi sistemi territoriali di servizi al lavoro utilizzando anche le piattaforme informatiche esistenti (Clic lavoro, SIL regionali). All'interno di questa particolare azione si prevede che le risorse della YG potranno integrarsi a quelle già previste dal Decreto Lavoro di incentivo all'assunzione dei giovani. Per quanto riguarda invece l'apprendistato questo dovrebbe riguardare i soggetti più giovani 15-18 anni che dimostrino una forte propensione al lavoro, e sarà essenzialmente finalizzato a percorsi di primo livello per l'ottenimento di una qualifica o di un diploma professionale; le altre forme di apprendistato (il professionalizzante e quello di alta formazione e ricerca), già dotate di cospicui aiuti, potranno solo eventualmente essere ulteriormente incentivate.

Per quanto concerne i tirocini, questi potranno essere accompagnati da borse, da finanziare sia sulla base della YG che grazie alle risorse rese disponibili dal Decreto Lavoro (168 milioni di euro per il biennio 2014-2015), previste in favore dei giovani NEET del Mezzogiorno.

Le esperienze di Servizio civile andranno invece attivate con bandi regionali o nazionali e dovranno realizzare anche percorsi di formazione generale o specialistica. Il giovane nei 4 mesi della garanzia dovrebbe seguire una esperienza di servizio civile con la possibilità di acquisire conoscenze sui tipici settori di azione del servizio civile nazionale come assistenza alle persone, protezione civile, ambiente, beni culturali, educazione e promozione culturale, nonché acquisire anche competenze trasversali finalizzate a facilitare il suo ingresso nel mercato del lavoro.

Se all'interno dei colloqui individuali, che precedono l'inizio della Garanzia, viene identificata una forte propensione del giovane verso forme di imprenditorialità, l'utente della YG potrà anche essere indirizzato ad una formazione all'imprenditorialità accompagnata da incentivi economici. Anche qui si potranno utilizzare le risorse del Decreto Lavoro che finanzia le attività di autoimprendi-

torialità e *start-up* di impresa con circa 80 milioni di euro per il triennio 2013-2015.

La YG potrà anche realizzarsi mediante esperienze di lavoro all'estero, con forme di rimborsi finalizzati a bilanciare in parte le spese della trasferta del giovane, con particolare attenzione ai progetti che prevedono esperienze di lavoro nei Paesi transfrontalieri.

Chiaramente, accanto alle azioni che prevedono diverse forme di inserimento o di esperienze lavorative, un forte impegno è anche quello di cercare di reimmettere i giovani in percorsi di Istruzione o Formazione superiori a quello acquisito. Gli obiettivi sono quelli di far ottenere specializzazioni professionali ai giovani tramite qualifiche professionali o di reinserire il soggetto individuato in percorsi di Istruzione. Nel Piano si prevede esplicitamente in favore degli utenti appartenenti al primo target (coloro che si registrano ma non sono in percorsi formativi) e che cercano di ottenere una qualifica o un diploma professionale, un sostegno monetario, sotto forma di una borsa di formazione o un *voucher* per l'acquisto di servizi specialistici messi a disposizione ad esempio da un Ente di Formazione.

Con riguardo al sistema di *governance* e di realizzazione delle azioni della YG, vanno fatte alcune precisazioni, anche considerando la complessità delle competenze istituzionali, in cui è strutturato il sistema delle politiche attive e della Formazione Professionale in Italia.

Come già accennato, concretamente per la gestione della YG all'interno della programmazione comunitaria 2014-2020 è stato previsto un unico PON, ma le Regioni appaiono i veri soggetti delegati alla sua gestione e realizzazione, con un'ampia libertà di scelta degli interventi e di gestione delle risorse disponibili. Le stesse gestiranno l'attuazione di tutte le azioni previste, con la sola eccezione dell'orientamento da realizzare nell'ambito del Sistema di Istruzione e Formazione statale.

Le autorità centrali sono inoltre chiamate a svolgere una attività sussidiaria di affiancamento nella realizzazione delle azioni. Infatti, nelle convenzioni tra Ministero del Lavoro (quale Autorità di Gestione) e Regioni (in qualità di organismi intermedi) potranno essere definiti degli indicatori, sia in termini di spesa che di risultato, per valutare congiuntamente, in favore delle Regioni in forte difficoltà, l'esigenza di interventi di rafforzamento delle iniziative, ovvero un'azione di affiancamento nella attuazione degli stessi interventi.

Quindi all'amministrazione centrale spetteranno esclusivamente le tradizionali funzioni previste dagli attuali sistemi di regolamentazione della FP e in parte dei servizi al lavoro. Si tratta anche delle azioni di monitoraggio e valutazione, da svolgere mediante standard relativi ai livelli delle prestazioni offerte nell'ambito della YG e attraverso le informazioni raccolte tramite un com-

plesso sistema informatizzato, che in sostanza tenterà di mettere in relazione tutto quello che esiste sia a livello nazionale (ad es. Clic lavoro), che territoriale (i SIL regionali per le Regioni che li hanno predisposti<sup>22</sup>).

La piattaforma tecnologia insieme al piano di comunicazione della YG dovrebbero essere realizzate sempre dal livello centrale.

Va infine esaminata la procedura di attivazione della YG. La parte iniziale degli interventi, fase di accoglienza, presa in carico del giovane, potrà essere eseguita, o a livello informatizzato, tramite il portale nazionale, o a livello territoriale, nei *Youth Corner*. Questi ultimi dovrebbero rappresentare dei presidi di carattere informativo ed orientativo<sup>23</sup>, realizzati primariamente nel Sistema di Istruzione e Formazione, ma che potrebbero coinvolgere anche strutture di aggregazione giovanile, come associazioni giovanili ricreative e culturali, spesso frequentati dai giovani usciti anticipatamente dai percorsi di Istruzione e Formazione.

La stipula del patto di servizio, con cui concretamente inizia la Garanzia, è affidata ai Centri per l'impiego, insieme alla gestione del dossier individuale del soggetto in cui saranno registrate tutte le informazioni anagrafiche e le azioni intraprese all'interno del percorso individualizzato.

Successivamente alle fasi di accoglienza, che potranno consistere anche in percorsi di orientamento di II livello, come ad es. un bilancio di competenze, si procederà – sulla base della stipula del Patto – alla definizione del percorso personalizzato, finalizzato alla realizzazione di una delle attività precedentemente descritte.

La realizzazione delle azioni concordate, o parte di esse, potranno, quindi, essere attuate anche da soggetti privati accreditati, come le Agenzie Per il Lavoro (APL), Enti di Formazione, Università, Scuole, ecc., con modalità di affidamento da definire a livello territoriale (avvisi pubblici, voucher). Peseranno su questo le modalità regionali di gestione da parte di privati dei servizi al lavoro e cioè i sistemi di accreditamento regionale.

<sup>22</sup> Si tenterà di mettere in interconnessione i domini informativi (banche dati, opportunità formative.....) dell'istruzione, dei diversi soggetti che compongono la formazione professionale, dei tanti portali locali e nazionali che costituiscono opportunità di inserimento lavorativo insieme al sistema informativo circa la sicurezza e la tutela del lavoro. Quindi, una complessa e costosa integrazione di tutti i sistemi informativi esistenti nel campo delle politiche attive e formative come Clic-lavoro, i sistemi informativi del lavoro - SIL - regionali e provinciali, Comunicazioni Obbligatorie - CO -, Banca dati percettori, Excelsior, Banca dati degli studenti, Sistema delle professioni, ecc.

<sup>23</sup> Lo Youth corner dovrà garantire alcune azioni volte a definire il percorso individualizzato del giovane:

- informazione sullo schema “Garanzia Giovani” e servizi offerti a titolo gratuito;
- informazione sulle forme di sostegno al reddito previste;
- sensibilizzazione del giovane alla necessità di attivarsi sul mercato del lavoro;
- informazione orientativa.

Ciascun utente registrato nella YG sarà dotato della c.d. “cartella del lavoratore” informatizzata. La creazione della cartella determina la definizione del Patto di servizio con un CPI competente e l’inizio dei 4 mesi della garanzia. Il fascicolo, infatti, sarà immediatamente accessibile al servizio per l’impiego scelto dal giovane, o in assenza di scelta a quello competente per territorio, per l’approfondimento dell’analisi dei dati e la creazione di un portafoglio di competenze da utilizzare per la proposta delle azioni della Garanzia<sup>24</sup>.

Tale dossier corrisponde alla “Scheda Anagrafico-Professionale” (SAP) e sarà integrata con una serie di informazioni ulteriori, se disponibili, provenienti da altri sistemi informativi (es. SIL regionali e provinciali, banca dati studenti, CO, ecc.).

Tutti i servizi erogati verranno quindi registrati in una apposita sezione della SAP, accessibile a tutti gli operatori, pubblici e privati, che partecipano alla attuazione del programma e saranno visibili nel dossier individuale.

Da quanto fin qui detto, si comprende la complessità implementativa della YG. Tanti attori sono coinvolti nella sua realizzazione, con il rischio che i tempi di realizzazione si allunghino. Istituzioni pubbliche ed operatori privati, dovranno agire cooperando attivamente, al fine di garantire un primo aiuto ai giovani coinvolti. Certo le azioni previste potranno certo migliorare l’occupabilità di questa platea soggettiva che, come visto all’inizio, sta soffrendo ancor di più a causa della crisi. Resta tuttavia ancora aperta la questione di sostenere in maniera adeguata un ingresso di qualità nel mercato del lavoro, anche agendo, con risorse aggiuntive, su lato della domanda di lavoro.

<sup>24</sup> Il dossier informatico personalizzato sarà creato mediante l’inserimento del codice fiscale e dei dati (anagrafici) immessi in sede di registrazione e conterrà le seguenti informazioni minime:

- dati anagrafici e curriculari;
- rapporti di lavoro/esperienze lavorative;
- propensioni, disponibilità;
- interventi di politica attiva offerti (es. corsi di formazione, azioni di orientamento, ecc.);
- note ed eventi significativi in ambito lavorativo e formativo;
- dati specifici sulla presa in carico (es. servizio per l’impiego ed operatore di riferimento, data di presa in carico, ecc.).